

La Revolución francesa y los orígenes de la burocracia moderna

Marco Antonio Ibáñez Real*

Karl Marx dedica el último capítulo del *18 brumario* al análisis histórico del poder ejecutivo francés con su inmensa organización burocrática. Lo que desea explicar es cómo el ejecutivo había llegado a esa situación.

Marx distingue dos fases en este largo proceso: bajo la monarquía absolutista, la Revolución francesa y el Imperio de Napoleón Bonaparte, el crecimiento del poder ejecutivo preparó el camino para el ascenso de la burguesía, mientras que bajo la restauración, la Monarquía de Julio y la segunda República fueron el instrumento de la clase gobernante. Estas dos fases representan la transición hacia la sociedad capitalista; sólo después de 1851 se inicia una tercera fase, donde la burocracia es capaz de adquirir una amplia autonomía que incluso se aproxima a la independencia en el régimen de Luis Bonaparte.

En este trabajo se analizarán solamente las dos primeras fases con el objeto de estudiar el origen de la burocracia en el Estado absolutista a través de la venta de los cargos públicos. En la segunda parte se explicará el papel del derecho en el ascenso de la burguesía. Finalmente abordaremos el desarrollo de la burocracia en Francia desde una perspectiva histórica, dentro de un periodo que va desde el reinado de Luis XIV hasta la creación de los prefectos por parte de Napoleón I.

*Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

El Estado absolutista y la génesis de la burocracia moderna

Dentro del contexto histórico en que surge la burocracia moderna, podemos observar la transformación del Estado feudal en Estado absolutista durante los siglos XVII y XVIII en Europa occidental. Esta transmutación ocurrió cuando el mundo feudal entró en una etapa de crisis aguda como resultado de sus propias contradicciones; esto marcó el inicio de un proceso de centralización militar y administrativa que tenía el propósito de aumentar la autoridad real y alcanzar mayor autonomía con respecto a la aristocracia feudal. Para lograr esta meta hubo que acabar con las prerrogativas señoriales de convertirse “en otros tantos atributos del poder del Estado”, así como convertir a los “dignatarios feudales en funcionarios retribuidos” con el propósito de dar fin al “abigarrado mapa de las soberanías en pugna, en un plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica”.¹

La creciente centralización del poder administrativo, que es el rasgo más sobresaliente, ocurrió a expensas de la Iglesia católica, “las corporaciones y las fincas, los aristócratas locales y centros provinciales de poder”.² A pesar de ser una fuerza centralizadora, la burocracia fue, sin duda, el instrumento esencial del proceso, pero no se consolidó hasta el siglo XVIII; cumple su cometido de ese momento, que consistía en alcanzar un mayor grado de autonomía con respecto a ciertos organismos de control, principalmente los parlamentos que habían surgido en la Edad Media, los cuales resultaron inoperantes ya que pocas veces fueron convocados, por lo que

quedaron reducidos en “asambleas destinadas a aprobar subsidios financieros de la Corona...”³

El proceso centralizador también provocó una reducción importante de las principales funciones políticas de la aristocracia feudal: “parcialmente el control del gobierno, el poder de la decisión en aspectos de guerra y política exterior, el derecho de legislar de manera autónoma, el derecho de acuñar moneda”.⁴ La nobleza veía el perfeccionamiento del aparato estatal, muchas veces parcialmente excluida del gobierno, pero en contrapartida su situación económica siguió siendo, al lado del clero, “la mayor propietaria de las tierras... mantuvieron muchos derechos feudales pese a la desaparición de la servidumbre jurídica que había amenazado el poder de la clase noble...”.⁵ El historiador marxista Perry Anderson opina sobre el punto:

el resultado fue un desplazamiento de la coerción política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada: en el Estado absolutista. La coerción, diluida en el plano de la aldea, se concentró en un plano nacional. El resultado de este proceso fue un aparato reforzado de poder real, cuya función política permanente era la represión de las masas campesinas y plebeyas en la base de la jerarquía social.⁶

El término *Estado absolutista* puede entenderse como régimen de gobierno de la monarquía feudal que representaba tan solo “la nueva forma política necesaria para el mantenimiento del dominio de explotación feudal, en un periodo de desarrollo, en una economía de mercado”.⁷ Su característica principal consiste en un poder político concentrado en una persona, frecuentemente llamado monarca, cuyo ejercicio político no estuvo restringido por nin-

guna ley, que podían ser “de orden positivo o de orden natural-divino”.⁸

Anderson hace una importante observación: el Estado absolutista nunca fue árbitro entre la naciente burguesía y la aristocracia... “sino que fue realmente un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición social tradicional”.⁹ Es decir, el Estado absolutista continuó con el avasallamiento y la subordinación campesina por parte de la nobleza feudal. Esta última, por el hecho de ser una clase terrateniente, se ocupaba primordialmente de hacer la guerra; “su vocación social no era un mero añadido externo, sino una función intrínseca a su posición económica... el medio típico de confrontación interfeudal era militar”.¹⁰

La principal función del ejército feudal era, por lo tanto, la conquista y la anexión de tierras, ya que la adquisición de éstas sólo podía efectuarse mediante herencia o por hazaña militar, o por pago de servicios prestados a un señor de mayor jerarquía, y su papel desempeñado obedecía al proceso de expansión que suponía típicamente la conquista de tierras extranjeras y el sometimiento de los productores inmediatos vinculados a ella.¹¹

Es sumamente significativo que el primer impuesto establecido en Francia en el siglo XVI se recaudara para financiar las primeras unidades militares regulares, por lo que el Estado absolutista encarnaría la esperanza de la aristocracia feudal y la representaría “no sólo coordinando el esfuerzo bélico creciente sino también un instrumento de canalización de las fuentes de ingresos económicos que financiaban este esfuerzo”.¹²

Por lo tanto, la nueva estructura de poder centralizado vino a suplir las expoliadas tareas militares

y administrativas de las organizaciones corporativas de la aristocracia y de la Iglesia, entre las que destacan las siguientes: la acuñación y la uniformación de la moneda —ésta pasó a ser una facultad exclusiva del Estado—; la centralización paulatina de la administración territorial; la elaboración de un cuerpo de principios legales para regular la vida de los súbditos; el establecimiento de un ejército estatal que iría derivando de un ejército permanente.¹³ Aunque bajo el reinado de Luis XIV, llamado también el Rey Sol, se impulsó la formación de un Estado unificado, e incluso presentó “algunos de los hábitos modernos de precisión y de obediencia” presentes en el interior de la burocracia, su auténtica función era la de mantener el orden feudal por el hecho de que supervisaba la economía y extraía de la sociedad francesa “cuantos recursos pudiera para sustentar la política real de guerra y magnificencia...”.¹⁴ Por lo tanto, podemos estar de acuerdo con Anderson cuando afirma que el Estado absolutista no puede ser considerado como “instrumento de la burguesía”, que haya intentado establecer y desarrollar relaciones de producción de tipo capitalista, sino, por el contrario, cumplía la función de defender los intereses económicos y políticos de la decadente nobleza de Francia.

Es evidente, señala Perry Anderson, que la morfología del Estado absolutista no corresponde a la racionalidad capitalista, sino que representa el recuerdo ampliado de las funciones medievales de la guerra. Por otra parte, se ha calculado que en todo el siglo XVI sólo hubieron 25 años sin operaciones militares de largo alcance en Europa; y en el siglo XVII sólo transcurrieron siete años sin grandes guerras... esta sucesión de guerras resulta ajena al capital, aunque en último término contribuyeron a ella.¹⁵

Estos centros de poder centralista estaban compuestos y eran conducidos por funcionarios que bien podrían representar una burocracia arcaica, es decir, una transición hacia la administración "legal racional" de Max Weber; sin embargo, esta caracterización no se ajusta a la tipología de la dominación legal con administración burocrática, corresponden al burócrata moderno, tales como no poseer los medios materiales de la organización, recibir en dinero el pago de sus servicios, y la no apropiación del cargo por quien lo ejerce, etc.¹⁶ Aclarado esto, podemos señalar como el punto de partida de la burocracia moderna el siguiente hecho: la venta de cargos públicos como una forma de selección y reclutamiento para el ingreso a la nobleza feudal del Estado absolutista, si bien apareció como la adquisición privada de los puestos de la administración estatal; para el Estado, el riesgo de conceder la adquisición de cargos públicos consistía en que una persona con suficientes fondos monetarios lo efectuaba con la idea de amortizarlos de manera inmediata, a través de la corrupción y los privilegios autorizados por el poder real y no por poseer una vocación de servicio a la colectividad, sino al contrario, para alcanzar fines de tipo personal y privados.

Este fenómeno fue común en la Europa occidental de esta época. Anderson señala algunos ejemplos históricos de cómo se comportaban los compradores de cargos que proliferaron en Francia, Italia, España, Gran Bretaña y Holanda; siempre con la expectativa de lucrar de inmediato, ya que podrían obtener beneficios del 300% al 400% del costo de su inversión. Este sistema de venta de cargos que surgió durante el siglo XVI, más tarde se convirtió en un amplio sector de financiamiento de las monarquías absolutas del siglo XVII.¹⁷

No obstante, la venta de puestos administrativos pudo ser la fuente indirecta de financiamiento en términos de beneficio para la nobleza feudal y la ascendente burguesía; el Estado absolutista tenía como fuente directa de ingresos al campesinado, el cual fue gravado constantemente por una serie de impuestos reales cuyo propósito fundamental era sostener las guerras que "en la larga crisis feudal de fines de la Edad Media... fueron una de las principales causas de los desesperados levantamientos... de la época".¹⁸ Las continuas luchas provocaron un déficit fiscal que necesitaba ser cubierto por la explotación y el saqueo, pues en España, por ejemplo, las rentas del Estado se destinaban a los gastos de la milicia que lograba alcanzar una cifra del 80%. Desde Suecia hasta el Piamonte se dedicaban inva-



riable y predominantemente “a la preparación de la guerra”, aun durante el siglo XVIII; de acuerdo con los datos de Jacobo Necker, en vísperas de la Revolución francesa dos tercios del gasto estatal se destinaban “todavía a las fuerzas militares”.¹⁹

Las actividades y tareas económicas del absolutismo europeo no pueden reducirse a la acción de compra-venta de cargos administrativos; esto responde a las necesidades históricas del momento, pues era ahí donde predominaba la doctrina económica denominada *mercantilismo*, entendido como un “conjunto de prácticas y pensamientos económicos vigentes como tendencia, si no homogénea, si generalizada, en Europa de los siglos XVI a la primera parte del XVIII”.²⁰

El momento exigía la creación de una organización centralizada capaz de suprimir barreras particularistas opuestas al comercio dentro del ámbito nacional, esforzándose por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías. “Precisamente, ésta es la doctrina económica que recomendaba una mayor intervención estatal, tanto en la regulación de mercados, en interés de la prosperidad económica, así como también [para] aumentar el poder del Estado feudal”.²¹

Otro importante factor de la reafirmación del poder absolutista fue la difusión del derecho romano. Desde el siglo XVII, en la escuela de juristas de Bolonia se empezó esta forma de derecho. Tomado y fomentado su estudio por Federico II Barbarroja “en su lucha contra el papado...”²² Los rasgos básicos de la burocracia moderna, que se manifestaron durante la aparición de la primera monarquía absoluta en Europa occidental surgieron en la etapa de transformación del reino normando durante el reinado de Federico II, quien por las facultades otorgadas

en la Constitución de Amalfi (1231), había proporcionado una estructura de autoridad centralizada en su reino. Las ordenanzas del mencionado monarca tenían el propósito de establecer “un dominio real todopoderoso”, acabar con el sistema feudal y, lo más importante, “la transformación del pueblo en una masa sin voluntad propia, desarmada y altamente capaz de pagar impuestos”. Al centralizar el poder de los caballeros en sus manos, le permitía nombrar a quien él deseara, pues consideró que “ningún cargo debía ser ocupado por votación popular”.²³

En este ejemplo histórico encontramos, asegura Henry Jacoby, todos los rasgos del Estado moderno creados por Federico II en su triunfo sobre la sociedad feudal; por ejemplo, el ejército por él creado presenta de manera rudimentaria los elementos de un cuerpo militar profesionalizado al desplazar sistemáticamente a las huestes feudales ante un ejército de mercenarios pagados directamente por él, a quien le debían tener una obediencia total. A los funcionarios judiciales y los tribunales de justicia los designaba el Emperador.

Además, Federico II fundó la Universidad de Nápoles, que se diferenciaba de las otras instituciones educativas porque en ella se procuraba la formación de personal administrativo, cuya sujeción a la autoridad era de tipo impersonal, ya que en esa Universidad no se enseñaba

... por el amor al saber, sino por el Estado; no era una escuela para clérigos sino para funcionarios del Estado. Debían aplicar las normas impuestas por el Estado y ya no eran la tierra y el feudo lo que unía a los nobles con el emperador, sino el servicio de la corte y la función en la administración. Las antiguas fortalezas de los caballeros se convirtieron en Castillos del Estado.²⁴

Hegel en su obra *Filosofía de la historia* advirtió certeramente que la monarquía absolutista en un principio era del mismo carácter que en la sociedad feudal, pero la novedad fue la siguiente: los vasallos se habían convertido en funcionarios del Estado, que debían ejecutar las leyes de orden estatal.²⁵

Por lo tanto, podemos decir que esos fueron los rasgos sobresalientes de la primera monarquía absoluta de Occidente, según el pensamiento de Ernst Kantorowicz,²⁶ que en la interpretación de Max Weber, sería la primera categoría de políticos profesionales

...en el sentido de individuos que no se proponían ser señores ellos mismos, como los caudillos carismáticos, sino entraban al servicio de los señores políticos. Poníanse en esta lucha a disposición del príncipe y hacían de la atención de su política un modo de vida por una parte, y un ideal de vida por la otra.²⁷

El derecho y la burocracia

A partir del reinado de Felipe Augusto de Francia (1180-1223), cierta cantidad de familias burguesas habían comenzado a enviar a sus hijos a estudiar derecho a Bolonia y a Montpellier. La enseñanza del derecho civil, así como la del derecho canónico, la medicina o la teología, tenían la finalidad de instruir y graduar a un número reducido de alumnos. Los graduados, según M. Tiger y M. Levy, comenzaron a ocupar cargos de consejeros y de funcionarios en las ciudades de la Francia meridional.²⁸

La Universidad de París se fundó por carta otorgada por el rey en el año 1200; “la primera que lo fue por un príncipe secular”, las construcciones de la universidad representaban una inversión altamen-

te costosa que sólo un poder central, el papa o el rey, podría realizar; las universidades creadas por el rey le interesaron a éste de sobremanera, ya que ahí egresaban sus funcionarios.²⁹

El burgués enviaba a sus hijos a la universidad con la expectativa de “comprarle un cargo o hacer de él, cuando menos, un abogado. Los tribunales eran muy numerosos y los hombres de leyes también.”³⁰

Los miembros de la burguesía que habían hecho dinero en las ciudades empezaban a adquirir tierras de los aristócratas en apuros. Este proceso se inició en el siglo XV y prosiguió hasta el final del siglo XVIII. Para ingresar a la nobleza se requería:

- a) Convertirse en la llamada “nobleza de Toga”, término que designaba a los que accedían a un título nobiliario mediante el ejercicio constante de un puesto en el servicio público;
- b) Comprando tierras se convertían en terratenientes.³¹ En la Francia del siglo XVII, e incluso con posterioridad, los beneficios no procedían de la venta de productos en el mercado, sino de recaudar rentas de los campesinos, es decir, la riqueza producida por “una gran hacienda procedía de percibir una serie de pequeños tributos, algunos de ellos en especie, de una serie de pequeñas unidades. Aunque en ocasiones se delegara la responsabilidad en un intermediario [...] Era una situación ideal para los abogados...”³²
- c) Otra forma de ingreso a la nobleza consistía en unir en matrimonio a un elemento de la enriquecida burguesía con alguien de las familias aristócratas.

Con el desarrollo de las funciones administrativas del aparato administrativo y la creciente centraliza-

ción de la autoridad real, especialmente en el siglo XVI, se constituyó en el interior de la ascendente burguesía una nueva categoría social, la de los funcionarios (*officers*), que al pasar a ser propietarios de sus cargos quedaron agrupados según su empleo en cuerpos que defendían sus privilegios y prerrogativas con toda rigidez, formaban parte de tribunales, oficinas de finanzas, elecciones y administraciones de diversa índole. Para aumentar sus ingresos la monarquía vendía los cargos de magistrado, de recaudador de impuestos en el ejército y en la administración.³³ La burguesía compraba los cargos públicos con la finalidad de defenderse, creando con ello una autoconciencia y organización propia, en cierta medida, “contra la arbitrariedad... había opuesto a la fuerza el reino del derecho, de la ley, que iba a ser la esperanza de la aurora de la revolución...”³⁴ Bernard Groethuysen en su obra *Filosofía de la Revolución francesa*, escribe con respecto a la función de legitimidad de las leyes que actuaban como defensa de los intereses de la ascendente burguesía: “lo que se exige es que el hombre no dependa del hombre, sino solamente de la ley impersonal”, pues todos los hombres deben ser iguales ante el derecho que impide acciones arbitrarias, caprichosas, e incluso los cambios de humor, todo lo cual corresponde al deseo de una voluntad particular; la ley en cambio, representa y cuida la voluntad general.

El hombre no puede obedecer a otro hombre, no puede someterse más que a la ley... todos los hombres deben obedecer a la ley, el rey mismo debe estar sometido a la ley y no reinar más por ella. La ley es un ser impersonal que, por su carácter general, crea la uni-

dad entre todos... independientemente de los hombres reposa sólidamente sobre sí misma.³⁵

Este mismo sentido le dio Montesquieu al concebir al Estado como un conjunto de “ley de tribunales, por una parte, y fuerza pública, por otra, para mantener las decisiones de unas y otras, a la vez [que] defender la independencia exterior”.³⁶ Para Montesquieu, el despotismo causa a la naturaleza humana males espantosos. El gobierno despótico hace que los hombres obedezcan con temor; por ello es para Montesquieu el mayor de los males que pueden aquejar a la naturaleza humana.³⁷

Según Montesquieu un sistema despótico es aquel que despoja al hombre de su humanidad: “Todos los hombres son iguales; en el gobierno republicano, así como en el despótico; en el primero porque lo son todo, en el segundo porque no son nada”.³⁸ El pensamiento filosófico de Montesquieu está plasmado de una dosis de liberalismo moderado, pues él consideró que un gobierno de corte moderado “se caracteriza por la convivencia de distintos niveles jerárquicos, por la posibilidad de tolerar una cierta desigualdad. Pues la igualdad absoluta sería para él, el Estado absoluto”³⁹

Montesquieu inicia su obra *El espíritu de las leyes* declarando la importancia de la ley en todos los órdenes.

Las leyes en su significación más extensa son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas, y en este sentido todos los seres tienen sus leyes; la divinidad tiene sus leyes, la inteligencia superior al hombre común tienen sus leyes: las bestias tienen sus leyes.⁴⁰

En el fondo, dice García Enterría, esta formulación del imperio de la ley como ideal político no es más que una trasposición a la teoría social del principio de legalidad del universo sobre el que trabaja el pensamiento de Occidente desde el Renacimiento y que alcanza en la física de Newton y en la Ilustración su expresión definitiva.⁴¹

Pero la burguesía no solamente criticó al Estado absoluto desde la perspectiva del derecho, sino también “necesitaba con urgencia su justificación filosófica...”⁴² En la segunda mitad del siglo XVIII y en la mayor parte de Europa, “el absolutismo reinaba con matices diferentes en los distintos países, y los filósofos celebraban los méritos de los monarcas ilustrados”.⁴³ En el siglo XVIII convivieron en Europa dos modelos de Estado, el modelo inglés de monarquía absolutista parlamentaria y el modelo francés, de Luis XIV.

Esta segunda forma fue la más común en el continente. A partir de mediados del siglo el absolutismo predominante sufrió una serie de cambios que no lo hicieron perder su carácter de absoluto y que estuvieron motivados por un ideal de reformas promovidas desde la cúspide del poder, tratando de responder sin involucrar a las fuerzas populares.⁴⁴

En la época de la Ilustración fue sustituido el derecho divino de los reyes por el principio de la existencia de un contrato social efectuado entre el pueblo y el monarca.

El convenio, por lo tanto, hacía que la razón de Estado se encaminase hacia la búsqueda del bien común... la base de la actuación de los gobiernos del despotismo

ilustrado fue el intento de racionalización de la política... se tendió a modernizar el aparato de gobierno, a crear una burocracia más profesionalizada y la uniformación de la administración y la ordenación de sistemas jurídicos.⁴⁵

La Ilustración impulsó una expansión económica bajo la protección del Estado con lo que desarrolló al capitalismo de tipo comercial en manos de la burguesía que, por su parte, “proporcionaba administradores y financieros a la monarquía”.⁴⁶ Los monarcas ilustrados se esforzaron en la formación de una administración altamente centralizada y una eficiente burocracia que permitiera practicar un estricto mercantilismo y la creación del ejército moderno. “Así lograron su objetivo de llenar sus respectivas arcas, reforzar su poder militar y adquirir territorios”.⁴⁷ En Voltaire, la idea platónica de que los filósofos deben ser los preceptores de los príncipes culmina con el concepto de *déspota ilustrado*: “el monarca absoluto es la única persona que con ayuda de las luces de la filosofía está en condiciones de realizar las reformas necesarias”.⁴⁸

Por lo tanto, el monarca sometido a la ley y subordinado a la utilidad social dejaría de ser el propietario de su reino para convertirse en el primer servidor del pueblo. En la edición de 1798 del *Diccionario enciclopédico* un artículo que lleva el nombre de “pueblo” destaca que cuando se habla a un príncipe la fórmula *vos peuples* (vuestrós pueblos) no significa que el pueblo sea propiedad suya sino objeto de sus cuidados.⁴⁹

Todos los soberanos absolutistas de Europa occidental destinaban gran parte de los recursos estatales a la guerra,

...antiguo instrumento del prestigio monárquico. Para lograrlo estimularon el progreso económico, impulsaron sus reformas.

No obstante, dejaban creer que su principal preocupación era la suerte de los súbditos, cuando en verdad sólo pensaban en aumentar su poder.⁵⁰

En Alemania, el filósofo Emmanuel Kant consideró que la salud del Estado no debía de ninguna manera ser entendida "como el bien de los ciudadanos y su felicidad... por salud ha de entenderse aquella situación de mayor armonía de la Constitución con los principios del derecho... Todo el fin del Estado se concentra en el derecho, y en un derecho cuyo objeto se reduce a asegurar la coexistencia de las libertades de los súbditos." Para Groethuysen, que interpreta a la libertad, en sentido jurídico, como aquella donde

... todos los actos que proceden del franco arbitrio del hombre tienen carácter de derecho, son las manifestaciones de un derecho, y que por el contrario, toda acción que provenga de una compulsión no está fundada en el derecho, no es válida jurídicamente... Para que este principio sea respetado es preciso que cada uno evite trasgredir el derecho del otro... Los hombres deben vivir independientes los unos de los otros... El Estado, el orden social no debe ser más que el medio de asegurar la libertad de un particular.⁵¹

El abate Siéyes, en su folleto de 1789, titulado "¿Qué es el Tercer Estado?", dividía al Tercer Estado en gente de letras: teología, derecho, medicina, artes; aquellos que ocupaban puestos en las finanzas reales: jueces, abogados y personal judicial, e in-



cluía a los mercaderes. Y a la gran mayoría de la población la calificaba de viles, mentecatos, deshonestos y sórdidos. Por lo que representa a la población campestre, como gente vil.⁵²

La diferenciación de la burguesía respecto al conjunto del Tercer Estado, "y la justificación cuidadosa de su derecho de dirigir primero a los insurgentes y luego a la nación... los contornos ideológicos de la

revolución inminente se fueron haciendo más precisos. Sus arquitectos eran abogados".⁵³

Durante la etapa de la Asamblea Nacional, los diputados representantes del Tercer Estado se decidieron proclamarla el 17 de junio de 1789; dicha etapa estuvo controlada por abogados

...y su radicalización estaba determinada por el grado en que creyeran que el recién conquistado triunfo burgués podría contenerse dentro de las antiguas instituciones o que, por el contrario, aquellas instituciones traicionarían forzosamente la revolución y por lo tanto tenían que ser aniquiladas...⁵⁴

Weber señaló que quien estudie las profesiones de los miembros de la Convención Nacional, cuyo primer acto político fue la proclamación de la República Francesa el 22 de septiembre de 1792, encontrará en ellas.

...a un solo propietario, a muy pocos empresarios burgueses y, en cambio, a una cantidad considerable de juristas de todas clases, sin los cuales el espíritu específico que animaba a dichos intelectuales radicales y sus ideales no se podrían concebir. Desde entonces, el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables...⁵⁵

Según Weber, el abogado presenta una característica peculiar, pues se le permite la práctica del derecho aprendido previamente por medio de una educación universitaria que le permite el ejercicio de su profesión debido a que "tiene el monopolio de la enseñanza jurídica".⁵⁶

La Revolución francesa cambió drásticamente la situación de los antiguos administradores y su con-

ciencia pública, representados en parte en "la burguesía media culta de abogados y escritores, en conexión con la burguesía de los negocios".⁵⁷ Pues, a partir de este momento es cuando los nuevos franceses empezaron a formar una burocracia en sentido moderno: "se convirtieron en servidores públicos, a quienes el Estado pagaba sueldos regulares y ante quien eran responsables".⁵⁸

Este nuevo personal estatal se consolidó después de la crisis surgida por la Ley de Chapelier (14 de junio de 1791), que prohibía el derecho de asociación de los trabajadores y el ejercicio de huelga. La burguesía ansiaba terminar "con la contrarrevolución, sobre todo para establecer el crédito... necesario para la buena marcha de las empresas".⁵⁹

El desarrollo histórico de la burocracia en Francia

En Francia durante el segundo cuarto del siglo XVII surge una serie de organismos administrativos del control centralizado, sobre todo a causa de la necesidad de una recaudación eficaz de impuestos. Sus principales arquitectos fueron el hugonote Sully; Jean Du Plessis, cardenal de Richelieu; y Jean Baptiste Colbert.

El ministro del Rey Enrique IV, Sully, fomentó el crecimiento de la agricultura, principalmente con base en los impuestos indirectos y en la racionalización de las contribuciones agrarias establecidas en una reforma introducida en el año de 1604; en este momento es cuando los cargos administrativos, cuya venta había existido durante más de un siglo, pasaron a ser hereditarios, "a cambio del pago de un pequeño porcentaje anual sobre el valor de compra, medi-

da destinada no sólo a aumentar los ingresos de la monarquía, sino también a aislar a la burocracia de la influencia de los potentados".⁶⁰

Bajo el ministerio de Sully, la venta de cargos representó el 8% de los ingresos gubernamentales a la muerte de Enrique IV en el año de 1610, su hijo Luis XIII, quien por ser un niño, gobernó bajo la tutela de su madre, María de Médicis, incrementó la venta de cargos, por lo que Francia se convirtió rápidamente en "la tierra clásica de la venta de cargos". Entre 1620 y 1624, el tráfico de cargos proporcionó un sustancial aumento en los ingresos estatales, hasta alcanzar una cifra del 38%.⁶¹

Además de la venalidad de los cargos, existía un sistema de arrendamiento que, por medio de un contrato se permitía a grandes hombres de negocios recaudar ciertos impuestos, concesiones regularmente otorgadas por el poder real. Estas personas llevaban el nombre de *Receptores generales*; sus sistemas eran tan ineficientes que permitían la desviación de los impuestos recaudados de "su camino hacia el Estado", hasta en dos terceras partes; la multiplicación de los cargos venales "imposibilitaba el firme control de la dinastía sobre las industrias de la justicia pública y las finanzas...", y se dispersaba el poder burocrático, tanto central como localmente.⁶²

Según Barrinton Moore, quien compara esta situación en Francia con las dificultades que presentaron otras burocracias, tales como las correspondientes a la Rusia zarista, la India mongol y la China imperial; teniendo en común, la falta de recursos que les permitiera tener un pago por sus servicios por parte del Estado.

En las sociedades preindustriales, era prácticamente imposible engendrar y extraer el excedente económico

necesario para pagar a los miembros de la burocracia un salario que asegurara una dependencia a la Corona... La monarquía francesa intentó solucionar el problema vendiendo los puestos a la burocracia...⁶³

Este proceso de la venta de cargos tenía sus ventajas: una fuente de ingresos para el Estado, ganar aliados de la ascendente burguesía marginando a la aristocracia feudal, así como la independencia del rey respecto de "cualquier control eficaz de un parlamento", o bien, "un método barato de administración".⁶⁴

En lo que se refiere a los inconvenientes, pueden señalarse dos como los más importantes. El primero, que al principio el comprador del cargo era su único dueño y después se transformó en hereditario, lo que significaba de hecho, "que se convertía en una forma de propiedad privada que pasaba de padres a hijos. Fomentaba, pues, que el rey perdiera control sobre sus subordinados".⁶⁵ Asimismo por sus derechos de propiedad del cargo "no podría ser despedido, por lo tanto, no podría ser trasladado a otro puesto".⁶⁶ A fin de atenuar esta situación, los reyes de Francia adoptaron una contramedida: crear nuevos puestos de oficial o de intendente, con el propósito de vigilar las actividades de los otros. Sin embargo, se volvió a caer dentro de la misma lógica, simplemente porque esos nuevos cargos "pasaron a hallarse pronto indirectamente sujetos de compra".⁶⁷

El segundo inconveniente consistía en que la venta de cargos administrativos coadyuvó a la creación de un sentido de identidad corporativa y de inmunidad a las influencias externas, es decir, se formó un *esprit de corps*. Aquellos que los detentaban se cerraron a la influencia del rey, convirtiéndose en defensores de los intereses meramente locales y de

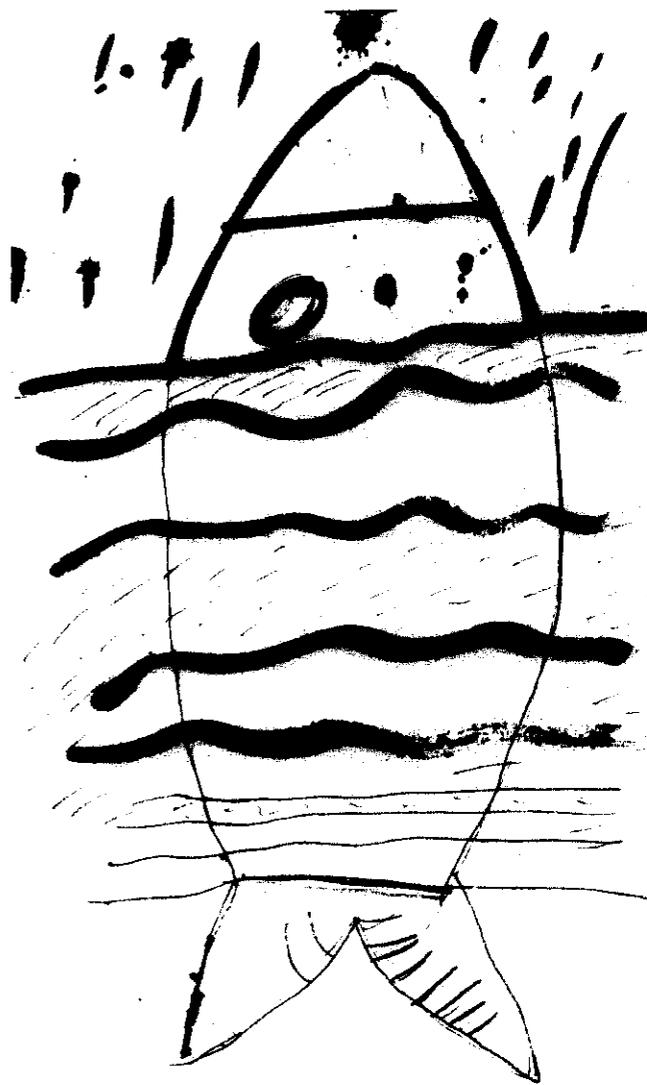
prerrogativas establecidas por la tradición y la costumbre de carácter feudal. Incluso, bajo el reinado de Luis XVI, el aparato judicial del rey continuó siendo un importante centro de reclutamiento que integraba a los plebeyos ricos". Sin embargo, debe señalarse algo interesante: no todos los puestos del gobierno francés estuvieron en venta, sino que los aristócratas del antiguo régimen se reservaron para sí los cargos de mayor jerarquía en la administración y el ejército con el objeto de impedir el avance "del poder del dinero", preservándose de esta manera sus privilegios.⁶⁸ Por ejemplo, en Francia en el año de 1781, "se implantó el requisito de tener cuatro generaciones de nobleza para poder ser candidato a oficial del ejército salvo los casos de ascenso militar desde la base de la tropa".⁶⁹

Alexis de Tocqueville, en su obra *El antiguo régimen y la Revolución*, describe esa situación; todavía durante el siglo XVIII se podían encontrar

... a señores de alta alcurnia que ostentaban el título de gobernador de alguna provincia. Se les concedía el honor de este título, pero ya no tenían poder. El poder oficial efectivo lo tenía el intendente, que se comunicaba con todos los ministros. Él designaba y controlaba a los subdelegados, revocables en cada cantón, que representaban al gobierno en las más pequeñas divisiones administrativas.

Tocqueville añade: la Francia de esa época estaba gobernada por 30 intendentes.⁷⁰

El cardenal Richelieu, quien desde 1624 fue el soberano *de facto*, procedió rápidamente a llevar a cabo las siguientes medidas para centralizar la autoridad real: liquidó las fortalezas remanentes de los hugonotes en el sur del país; con el sitio de La



Rochelle aplastó las sucesivas conspiraciones palaciegas; derribó los castillos de los nobles y prohibió los duelos; suprimió los lugares en donde se desarrollaban los intentos de resistencia local; formó una organización centralizada que administrara al ejército, la marina, la acción colonial de las compañías de comercio en África, Océano Índico y Antillas, nombrando para ello a una buena cantidad de intendentes al frente de cada provincia. Como puede observarse, el cargo de intendente fue el más importante, aunque no es más que una variante del cargo de *comisario*, eficaz instrumento de la administración centralizada cuyo origen se remonta al de los "comisarios que bajo Enrique IV solían acompañar a las huestes e imponer a las provincias conquistadas una administración de tipo dictatorial... el intendente era un comisionado directamente enviado por el poder central". El filósofo francés Jean Bodino había subrayado en el siglo XVI la necesidad de discernir entre la comisión y el cargo, decía: "El funcionario que desempeñaba un cargo tenía derecho, mientras que el encargado de una comisión podía ser despedido" en cualquier momento.⁷¹

Las principales funciones de los intendentes provinciales eran: supervisar, fijar y recaudar los impuestos reales, la organización de la policía o de la milicia local, la preservación del orden social y la conducción de los tribunales, cuyo propósito era hacer posible por vez primera el control y la intervención directa del rey en todos los rincones de Francia por medio de la creación de un eficiente sistema de intendentes: de justicia, de policía y de finanzas, todos ellos "funcionarios enviados con poderes omnímodos a las provincias, en un primer momento con misiones temporales... y más adelante se convirtieron en delegados permanentes del poder cen-

tral..." Ellos fueron designados para el puesto directamente por el rey, sus cargos eran revocables en cualquier momento, y estos cargos "no se podían comprar... los *intendants* representaron el nuevo poder del Estado absoluto en los rincones más alejados del reino".⁷²

El proceso centralizador de la autoridad real que continuó bajo el ministerio de Richelieu, fue tan ampliamente difundido que el historiador francés D'Avenel lo describe con asombro:

De la misma manera que en la mitología griega y romana había un espíritu protector para cada ciudad y para cada casa, así como dioses para todas las circunstancias de la vida y para cada estrato social, hubo bajo el ministerio de Richelieu empleos para todo asunto y para toda persona. Todo era asunto oficial, los hombres, los animales, las mercancías, los viajes, toda actividad pública o privada, todo ir y venir, las ocupaciones más sencillas: el pasar por un puente, cortar un árbol o un carreta de paja... las cosas más sencillas que uno pudiera hacer, todo estaba previsto por la ley, reglamentado, clasificado y tarifado.... De ahí nos vino esa terrible enfermedad del burocratismo, que todavía no ha podido curar ninguna revolución.⁷³

El término *burocracia* fue acuñado por Vincent de Gournay, un fisiócrata y mentor de Anne Robert Jacques Turgot en 1745, quien lo empleaba en un sentido peyorativo, decía: Tenemos en Francia una enfermedad que parece capaz de arrasarnos; esta enfermedad se llama *buromanía* (*sic*). A veces él solía inventar una nueva forma de gobierno, con el nombre de burocracia. Un año después, el Barón de Grimm se quejaba en términos semejantes:

No gobernar demasiado es uno de los principios del gobierno que nunca se ha conocido en Francia... El verdadero espíritu de las leyes en Francia es esa burocracia de la que solía quejarse el finado de Gournay; aquí las oficinas (*bureaux*), los empleados, secretarios inspectores, *intendants*, no han sido creados en beneficio del interés público; en efecto, el interés público parece haberse establecido para que hubiese *bureaux*.

Lo que estaban percibiendo ambos autores era una nueva forma de gobierno, el gobierno de los burócratas, principalmente caracterizado por intervenir en todos los asuntos de la sociedad, así como el exceso de sus propias funciones.⁷⁴

En 1789 el fisiócrata Pierre Paul Mercier de la Rivière explica este proceso con estas palabras:

La burocracia es una palabra creada en nuestra época para designar en una forma concisa y vigorosa el gran poder de meros empleados que, en las diversas oficinas del ministerio, pueden ejecutar muchos proyectos elaborados por ellos mismos o a menudo encontrados en el basurero, o que ellos adoptan por gusto o capricho.⁷⁵

Durante el reinado de Luis XIV, Francia conoció la más grande centralización del poder gubernamental "que se pueda concebir, ya que el mismo hombre que hacía las leyes tenía el poder de interpretarlas; representaba a Francia en el exterior y actuaba en su nombre".⁷⁶

El rey Luis XIV heredó de Mazarino sus principales ministros: Le Tellier, encargado de los asuntos militares; Jean Baptiste Colbert atendía varias carteras: la de hacienda, la casa y la armada; Lionne, ministro del exterior, y Séguier, que actuaba como ministro del interior. Estos ministros eran

... competentes y disciplinados, formaban la cima del orden burocrático, puesta ahora a disposición de la monarquía. El rey presidía personalmente sus deliberaciones del pequeño *Conseil d' en Haut*, que comprendía a sus servidores políticos de mayor confianza y excluía a todos los príncipes... Este consejo se convirtió en el supremo organismo ejecutivo del Estado, mientras el *Conseil des Dépêches* se encargaba de los asuntos providenciales y del interior y el *Conseil des finances*, de reciente creación, supervisaba la organización económica de la monarquía.⁷⁷

Luis XIV dividió su reino en 32 *généralités*, cuyo poder supremo residía ahora en el intendente real, asistido por subdelegados. "El personal del sector civil... del absolutismo francés... era todavía muy modesto...", pero para la conservación del orden social, contaba con una gran máquina militar capaz de controlar las revueltas campesinas. "El crecimiento de este aparato militar significó el desarme final de la nobleza provinciana y la capacidad de aplastar las rebeliones populares con rapidez y eficacia".⁷⁸

En el estudio histórico de Otto Hintze se ha mostrado cómo en la Europa de esta época se dio el origen de una nueva burocracia provincial, pero el poder central desconfiaba de todas ellas, por lo que consideró necesaria, para someterlas a su voluntad, la reaparición de la institución del comisario; en Francia, por ejemplo, del intendente salió el prefecto de Napoleón Bonaparte.⁷⁹

Sin embargo, debemos tomar en cuenta la tercera observación de Paul Frolich acerca de las concepciones superficiales del Estado absolutista francés del rey Luis XIV, quien es famoso por la siguiente expresión: "El estado soy yo"; esta frase es interpretada como la de un gobierno excesivamente perso-



nalista, de un monarca que se hace obedecer por todos; el absolutismo debe ser concebido como la expresión del dominio de la burocracia, cuya "cúspide es el monarca... el monarca representa únicamente la cubierta de la burocracia... Los jefes de la burocracia son en el absolutismo, los líderes políticos de recia voluntad en el trono".⁸⁰

En el antiguo régimen estaban confundidas las actividades de la esfera privada y la esfera pública,

en dos sentidos, según Martin Krieger; primero, todavía no había una clara concepción de Estado o de nación como algo separado de la persona del rey; los funcionarios eran servidores del rey. Segundo, como resultado de la venalidad de cargos públicos, los puestos del gobierno eran literalmente propiedad privada de los funcionarios reales. Por ejemplo, las finanzas de Francia, dice J. F. Boscher, se encontraban en las manos de los grandes hombres de negocios y la Corona sólo podía controlarlas mediante el proceso legal ocasional, no por la dirección administrativa continua.⁸¹

La gran burguesía financiera francesa ocupa un sitio de honor en el Estado, "que no podía subsistir sin su concurso", pues su actuación era muy importante para el reino; ésta podía ser como recaudadores de impuestos, proveedores del ejército, principales titulares de acciones de compañías financieras, en las compañías de las Indias o en la caja de descuento. "Los recaudadores de impuesto, intermediarios entre la monarquía y la masa que les pagaba, estaban profundamente comprometidos con el sistema del antiguo régimen".⁸² La burguesía financiera constituía, retomando la expresión de Jean Jaurés, "una fuerza social híbrida en el punto en el que el antiguo régimen y el nuevo capitalismo se entrecruzaban".⁸³

Según Soboul, los recaudadores de impuestos eran los más interesados en la conservación del Estado absolutista en Francia; por lo tanto,

... no los podemos colocar entre las fuerzas nuevas, aun cuando algunos de ellos, como Lavoisier, fueran hijos de las Luces y contribuyeran al progreso de las ciencias. Pero una fracción nada despreciable de los capitales de los recaudadores de impuestos invertía en empresas industriales.⁸⁴

Tocqueville decía que la Revolución francesa tuvo dos movimientos o tendencias, "que no hay que confundir: uno favorable a la libertad, el otro favorable al despotismo..." En síntesis, la Revolución había sido de naturaleza contradictoria, pues "fue a la vez republicana y centralizadora".⁸⁵

Lo que reclamaban los juristas de los Estados generales era la igualdad en todos sus niveles, con una centralización del poder político, con el fin de unificar y reformar, en la persona del rey, la dispersión y el desmembramiento de la autoridad estatal, que estaba entre la aristocracia caduca y el soberano, encerrados dentro de sus propios prejuicios de clase. Se quería ensalzar, en cierto modo, la antigua tradición capetiana de un pacto entre el monarca y el pueblo en contra de los señores feudales, que dividían y empobrecían al Estado con sus querellas y ambiciones personales.⁸⁶

Eduardo García de Enterría asegura que el motor de la Revolución francesa fue el de continuar con la tendencia de centralizar el poder político, no en la figura del rey sino en el Poder Ejecutivo; debido a los grandes dogmas que lo sustentaban, la creación de un nuevo orden social,

...esta gigantesca tarea no podía ser cumplida con meras declaraciones generales y ni siquiera por la simple promulgación de leyes; era preciso configurar un extenso poder capaz de asumir esta misión cuya amplitud desbordaba toda la tradición del Estado, y este poder debía ser, sobre todo, un poder gubernamental y activo, constante, general.⁸⁷

Tocqueville consideró que la concentración de poder como una consecuencia de la nueva estructura

social construida después de la Revolución francesa tiene dos causas determinantes:

a) En primer lugar, la antigua estructura social que descansaba sobre la base de las clases privilegiadas y de los poderes intermedios desaparece como consecuencia de la igualdad, pero no debe implicar la desaparición de toda forma de poder, sino para reunir todos estos antiguos poderes dispersos en el seno único de una administración altamente centralizada. Tocqueville escribió al respecto en *La democracia en América* que la igualdad se desarrolla en un pueblo que no ha conocido jamás la libertad; "como ahora se ve en el continente europeo, los antiguos hábitos y las doctrinas nuevas que hacen nacer un estado social, todos los poderes parecen correr por sí mismos hacia el centro",⁸⁸ Tocqueville en el *Antiguo régimen*, afirmó en el mismo sentido, pero expresado con mayor preocupación: "No se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio romano. La Revolución ha creado este poder nuevo, o más bien ha surgido como por sí mismo de las ruinas que la Revolución ha hecho".⁸⁹ Hauriou piensa de la misma manera que Tocqueville, "...La administración pública ha sucedido a las clases privilegiadas del antiguo régimen en el papel de los negocios públicos".⁹⁰

García de Enterría considera que la centralización gubernamental,

...ha llegado a ser condición de existencia del régimen democrático; una gran nación no puede vivir sin cuadros sociales; una vez destruidos los cuadros que habían proporcionado los regímenes; pero para hacer esto era necesario que la centralización penetrara en todo el país mediante una jerarquía que poseyera re-

presentantes en las más pequeñas circunscripciones. Fue un rasgo del genio de Napoleón I haber comprendido en el año VIII que la aristocracia del antiguo régimen no podía ser remplazada más que por la de los prefectos y subprefectos, llamativamente uniformados. Esta necesidad subsiste más que nunca. Las masas democráticas tienen la necesidad de ser encuadradas.⁹¹

b) La sustitución de la estructura de poderes secundarios por la estructura de la administración centralizada venía impuesta precisamente así,

...por la propia dialéctica de la idea de igualdad social, que fue la que vino a imponer la revolución; la igualdad, en efecto, hace imposibles los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales... el principio de igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración del poder, una centralización de todas las desigualdades de la instancia superior del Estado.⁹²

Tocqueville, preocupado por este proceso, expresó: “jamás existió en los siglos pasados soberano tan absoluto y poderoso que emprendiera la tarea de administrar por sí solo, sin ayuda de otros poderes secundarios”.⁹³

En el Imperio de Napoleón I surgió la poderosa maquinaria centralizadora, como consecuencia de la revolución, de tan fácil funcionamiento que incluso podría funcionar casi sin motor: “para funcionar —decía Tocqueville— en el antiguo régimen en las débiles manos de pícaros mediocres, como los que hoy nos gobiernan... el gobierno ha parecido como nunca al alcance del primero que venga y tome la manivela que hace funcionar la máquina”.⁹⁴ Marx, en su *18 brumario*, entiende este proceso al igual que

Tocqueville, pues siempre existe el peligro por parte de elementos oportunistas y advenedizos que pueden incrustarse en el aparato estatal, incluso llegan a tener la oportunidad de alcanzar los más altos niveles. El proceso centralizador va a culminar hasta que el segundo Bonaparte asuma la jefatura del gobierno francés. Es el momento “cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa, que basta con que se halle al frente el jefe de la sociedad del 10 de diciembre, un caballero de industria venido de fuera y elevado... por una soldadesca embriagada, a la que compró con aguardiente y salchichón y a la que tiene que arrojar constantemente salchichón”.⁹⁵ Los príncipes —expresa Bonaparte— son los que más abundan. Éstos pueden gobernar bien si se hallan frente a una buena máquina.⁹⁶

El sistema gubernamental de Napoleón es “quizá el más despótico de toda la historia de Francia. Su poder parece más amplio y absoluto que el de Luis XVI, e incluso que el de Luis XIV”.⁹⁷ Napoleón I justificaba su despotismo por el bien de Francia, y por supuesto, del pueblo de donde provenía: “no he olvidado en ninguno de mis hechos como Emperador los intereses del pueblo. Todos ellos han sido la constante preocupación de mi pensamiento cuando reinaba”.⁹⁸ Raymon Aaron consideró al régimen imperial de Bonaparte como aquel que tiene una naturaleza contradictoria en su propia estructura: “no es aristocrático ni democrático. Es un despotismo superpuesto a una sociedad de tendencias democráticas”.⁹⁹

Napoleón I, “por la grandeza de Francia y el peligro de una posible resurrección del antiguo régimen, estableció un orden social con un gobierno

centralizado". Todas las decisiones se toman en los consejos —Consejo de Ministros y Consejo de Estado—, en un trabajo de equipo. En el Consejo de Estado," cada uno expone su punto de vista sobre las cuestiones que están en el orden del día, y el Emperador interviene con el mismo título que los demás consejeros, sin privilegios particulares... las decisiones son tomadas por mayoría de votos del Consejo".¹⁰⁰

Para Napoleón Bonaparte, el primer principio de gobierno "es el permitir a todos expresar libre y enteramente sus ideas, no en el plano de las luchas partidistas, sino en el plano del trabajo de equipo..." Además el equipo de trabajo gubernamental no deberá tener preocupación alguna de procesos electorales, pues facilita "extraordinariamente la tarea de los prefectos".¹⁰¹

Napoleón Bonaparte decía: "no hay despotismo absoluto, solamente relativo; un hombre no podría absorber a otro impunemente". Además estimaba que los franceses necesitan más la igualdad que la libertad; en esto sigue la directriz exacta de los juristas de 1789 y de los filósofos del siglo XVIII.¹⁰²

Debe aclararse que, cuando los diputados representantes de las provincias francesas se reunieron en el Palacio de Versalles, en 1789, no pensaban, en absoluto, en discutir la autoridad del rey; "sus reivindicaciones tendían a reforzarla; su mayor preocupación era racionalizar la organización político-social".¹⁰³ Las relaciones que se establecen entre los prefectos y sus administrados son cordiales debido a que están atentos a las necesidades de los ciudadanos, preocupados por sus intereses particulares, indiferentes a las cuestiones de partidos políticos, "completamente liberados de las camarillas, y que anteponen la economía a la política. Después del

terrible desorden del Terror y del directorio, la masa siente hacia esos hombres un agradecimiento y una confianza ilimitados".¹⁰⁴ Su actuación proporcionaba esperanza a la población por lo que se convirtieron rápidamente en los árbitros de todos los problemas, de todas las querellas y de todos los litigios.

Napoleón le dijo a sus prefectos: cuando están a cien leguas de la capital, tienen más poder que yo; uno de ellos le contestó con ingenio:

Sí, Majestad, los prefectos se encargan de que se paguen los impuestos, os proveen de hombres que hacen la guerra, mientras mantienen la paz interior: en una palabra, los prefectos son cocineros de vuestra gloria, preparan los platos y vuestros generales los saborean.¹⁰⁵

Tocqueville calificó como "el único gran descubrimiento" de la Revolución en materia administrativa,

...la piedra clave para la ordenación de la administración nueva, por virtud de la cual quedaba desalojado el sistema sinodárquico o de los consejos que habían dominado la antigua, ligando además a situaciones políticas estamentales ya inaceptables, y pasa a dominar el agente individual o monocrático, que es el gran instrumento del proceso de burocratización del Estado que entonces comienza sistemáticamente como una marca decisiva de la administración contemporánea.

Tocqueville aclara acerca de esta nueva administración en su *Antiguo régimen*:

Bajo la antigua monarquía no se había conocido más que dos modos de administrar: en los puestos en que la administración se confiaba a un hombre solo, éste

obraba sin concurso de ninguna asamblea o su forma contraria que era aquella donde “la asamblea no solamente gobernaba y supervisaba la administración, sino que administraba por sí misma, por comisiones temporales que ella designaba. Como no se conocían más que estas dos maneras de obrar, cuando se abandonaba una se adoptaba la otra.”¹⁰⁶

Cormenin, uno de los fundadores de la ciencia administrativa señalaba a la escuela primaria, el ejército, el Budget, o sea la ley de presupuestos y el juez de paz como elementos centralizadores. Sobre la educación primaria decía: “es un instrumento de centralización... figurémonos a los maestros sustituyendo por todas partes a la corrupción a los signos rudos y groseros del dialéctico local, las reglas sencillas y correctas de nuestra lengua francesa.”¹⁰⁷

Con respecto al ejército decía que: acabáronse los privilegios militares, del nacimiento, de clase o de ciudad... iguales son para todas las causas de exención, iguales los ejercicios en el campamento, igual cama en el vivac, iguales castigos, iguales recompensas, iguales pensiones. Unas son las condiciones de ascender, uno el tiempo del ejercicio, la misma hora la que ve partir y la misma la que señala el regreso a sus hogares. Como ejemplo de este tipo de ejercicio nos menciona a la Legión Extranjera creada por Napoleón. “...que no tiene sino una insignia para todos los servidores del Estado, civiles o militares, sin distinción de nacimiento, clase o culto, es también un gran pensamiento de la centralización.”¹⁰⁸

El Budget, o sea la ley de presupuestos, es el libro de centralización. Cada ramo de servicio público tiene en él su lugar: magistrados, clérigos, militares, financieros, administradores, empleados, catedráticos, sabios, literatos, ministros, príncipes, el mismo

rey, todos tienen su cuenta corriente en este libro, y cuando son llamados se presentan según el orden con que se hallan escritos: “única es la fuente de las rentas del Estado, el impuesto universal, ya no hay más que una caja para todos los gastos públicos, una sola llave para abrirla; él es el que paga y quien paga, gobierna.”¹⁰⁹

Y en lo que se refiere al juez de paz, considero que debía existir uno por cada distrito, un tribunal de primera instancia, “...En cada departamento, un jurado, en cada gran distrito judicial, un tribunal superior... en la capital, un tribunal casación.”¹¹⁰

Napoleón entendía a los prefectos como un instrumento centralizador, lo que lo llevó a afirmar que a través de su organización, su acción, sus resultados, eran admirables y “prodigiosos. Se daba simultáneamente el mismo impulso a más de cuarenta millones de hombres.”¹¹¹ Cormenin pensaba igual que Bonaparte

... de este modo todos los ramos y dependencias del servicio público ajustan unos con otros, y el gobierno impulsado por la centralización mueve sus millares de brazos a un tiempo, y por decirlo así, maquinalmente; a la manera de cuando se ha dado la oscilación al péndulo de un reloj grande, el minuterero marcha, la campana suena y las ruedas y encajes más finos y delicados giran con exactitud y sin discrepar sobre sus ejes de diamantes.

La consecuencia era que la Francia centralizada “es la primera potencia del Mundo.”¹¹²

Tocqueville denomina al proceso de burocratización “centralización administrativa” y por su pensamiento liberal la consideró como algo sumamente pernicioso, pues abría las puertas de la tiranía des-

tuyendo la fuerza individual y la nacional, nos explica James T. Schleifer.¹¹³ A lo interior Tocqueville propone que las libertades locales en cambio, nutrían por igual “el gusto de la libertad y el arte de ser libres”.¹¹⁴

Tocqueville decía al respecto: “no hay que engañarse con esto. Son los gobiernos democráticos los más rápidos en llegar a la centralización administrativa, mientras pierden en libertad política”, y al comparar a Francia con los Estados Unidos de América concluye que este último país se basa en dos principios fundamentales: “La soberanía del pueblo, la democracia, cuyo principio divide y disuelve; el segundo, la federación, cuyo principio une y conserva”.¹¹⁵

Por lo tanto, Tocqueville asevera convencido “que no hay más naciones expuestas a caer bajo el yugo de la centralización administrativa que aquellas cuyo Estado social es democrático”.¹¹⁶

La tendencia identificable en ambas naciones “es la de concentrar todo el poder gubernamental en mano del único poder que representa directamente al pueblo”; “cuando un mismo poder está revestido de todos los atributos del gobierno, le es muy difícil no tratar de penetrar en los detalles de la administración y a la larga casi nunca deja de encontrar ocasión de hacerlo”.¹¹⁷

Para el Primer Cónsul, más tarde emperador, cada prefecto debe disfrutar de un máximo de autonomía, cada uno de ellos debe ser emperador en pequeña escala. Napoleón I decía: “Hago administradores para el futuro. Se forman en el taller de los reglamentos y de las leyes”. Los prefectos son, para Bonaparte, pequeños emperadores, pues tienen toda la autoridad y recursos locales que derivan del cargo desempeñado en el momento; pero no tenían ningún per-

sonal que los acompañara en el ejercicio de sus funciones, como tampoco “se sostenía a todos en la región que regenteaban”.¹¹⁸

El cuerpo de prefectos estaba compuesto por dos clases de hombres: los que empleaba Napoleón desde el 18 brumario que gobernaban los departamentos del antiguo régimen y los que el propio emperador había forjado en el seno del Consejo de Estado; la principal función de ese consejo “no es solamente tratar los asuntos y elaborar leyes”, sino es el sitio donde se preparan los hombres “llamados a gobernar”.¹¹⁹

La centralización fue consumada por Napoleón al crear la estructura de hierro de los prefectos y de los subprefectos, corrigiendo el vasto desorden que habían sido los intentos de organización territoriales de los revolucionarios.¹²⁰ Podríamos decir que las estructuras políticas fundamentalmente centralizan y “permiten” al emperador enterarse de todo lo que ocurre de un extremo a otro del Imperio. En cambio, las estructuras administrativas le permitían descentralizar esa clase de autoridad al delegarles responsabilidades. Cuando Napoleón nombró su primera generación de prefectos y subprefectos les inculcó una especie de mística administrativa, les dijo:

... (no seáis jamás los hombres de la Revolución, sino hombres de gobierno. Recordad que estáis por encima de las intrigas, como el gobierno está por encima de las facciones, y haced que Francia refiera su felicidad al establecimiento de las prefecturas.) Para ello ordeno ejemplarmente las carreras civiles, concibiéndolas como oportunidades abiertas a los mejores.¹²¹

El físico Chaptal interpretó al sistema burocrático como una imagen naturalista: El prefecto esencial-

mente ocupado en la ejecución, trasmite las órdenes al subprefecto; éste a los alcaldes de las ciudades, pueblos y aldeas. De manera que la cadena de la ejecución desciende sin interrupción del ministro al administrado y trasmite la ley y las órdenes del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico.¹²²

El sistema de gobierno que había propuesto estructurar el Decreto de 1789 de una delegación de funciones del Estado a las entidades locales queda esencialmente transmutado: "ya no se trata de una delegación, sino de una ejecución directa cumplida a través de una línea estricta de dependencia jerárquica".

Tampoco es ya la localidad la que ejerce sus funciones, sino que el alcalde: "un puro agente de la organización del Estado es colocado como jefe ejecutivo de la corporación municipal". Por lo que quedará establecida la técnica del centralismo; las órdenes más importantes se dan desde arriba hacia abajo, filtrándose por todos los canales de la organización.¹²³

Duverger de Hauranne llamó certeramente a la ley del 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800), "carta de la centralización administrativa"; el alcalde actúa como agente del gobierno, articula al Estado y al municipio mediante la unión de dos formas de representación en una sola persona. El alcalde como delegado del Ministerio de Hacienda, asiste a la rectificación de repartos; como representante del Ministerio de Guerra, a las tareas del remplazo; como la encarnación del Ministerio del Interior interviene en las selecciones y en las obras de caminos, casa de cura, cementerio, casa de los comunes y escuelas; como Delegaciones del Ministro de Cultos, en las cuentas de la Iglesia; como

delegado del Ministerio de Instrucción Pública, vigila a los maestros; y como representante del Ministerio de Policía y del Ministerio de Justicia expide pasaportes, reprime el vagabundaje, redacta los actos civiles, hace constatar los crímenes, delitos, contravenciones y ejerce la policía judicial.¹²⁴

Todo lo anterior, Hipólito Taine lo subraya: "De hecho, municipal o general, el consejero no es más que consultativo; es el delegado del gobierno, alcalde, subprefecto, prefecto quien manda... durante dos semanas es quien regentea el consejo local", después, durante once meses y medio únicamente será el administrador y encargado de la ejecución cotidiana de la sociedad local.¹²⁵

Según esta técnica, la organización territorial va ahora a estructurarse sobre una línea de mando jerárquico de lazos de dependencia mutuos entre el ministro, prefecto, subprefecto y alcalde. Aunque situados, el prefecto, el subprefecto y el alcalde de una circunscripción territorial servida por una administración local, "son estrictamente dependientes jerárquicos del centro y en cuanto a tales son ellos y no las corporaciones, meras titulares de ocasionales funciones consultativas o deliberantes, los que ejecutan las leyes y cumplen las funciones del Estado en sus respectivas demarcaciones...".¹²⁶ Con la consolidación del sistema administrativo centralizador instaurado en Francia por Napoleón I quedaron cimentadas las bases del Estado moderno. Él lo decía de la manera siguiente: "sólo vivo en la posteridad, mi trabajo es fundar... un buen sistema de administración, los pueblos cansados se precipitarán bajo el yugo de la nación mejor gobernada".¹²⁷

Para terminar este breve trabajo, podemos recordar las observaciones de Weber acerca del proceso de burocratización progresiva. Este proceso es para-

lelo al desarrollo de la economía y al del Estado moderno, cuyo dominio se encuentra en el manejo cotidiano de la burocracia

...De la misma manera que el llamado progreso hacia el capitalismo constituye desde la Edad Media la escala unívoca de la modernización de la economía, así también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, el sueldo, la pensión y el ascenso... es la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático...¹²⁸

Más adelante señala Weber con preocupación: Una vez eliminado el capitalismo privado, la burocracia estatal dominaría ella sola... a la manera del antiguo Egipto, sólo que en la forma incomparablemente más racional y, por lo tanto, menos evitable... ¿Quién se atrevería a negar que algo por el estilo figura entre las posibilidades del futuro?¹²⁹

En cambio para Marx la existencia misma del aparato Estado separado de la sociedad civil significa una opresión específica por parte del Estado. La respuesta proporcionada por Marx dependerá de la revolución proletaria, que no es simplemente abolir la explotación por parte del capital, sino que su misión es liberar a la sociedad civil de la dominación en la que la tiene el aparato del Estado: En este contexto Marx presenta por primera vez en 1871 el concepto de que la revolución destruye el aparato estatal, en esa ocasión hace referencia a la Comuna de París entendiéndola como la negación de la burocracia:

La Comuna se eligió a través de elecciones generales y estableció un cuerpo electo de funcionarios, cuyos miembros podrían ser depuestos en cualquier momento a petición del electorado.

La Comuna abolió el ejército permanente y lo reemplazó por la milicia popular; asimismo fijó el principio de que ningún funcionario ganaría más que un obrero corriente.¹³⁰

Notas

- 1 Karl Marx, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Ariel, España, 3a. edición, pág. 142.
- 2 Martin Kneger, "El Estado y la burocracia en Europa", en Eugene Kamenka y Martin Kneger (compiladores), *La burocracia*, FCE, México, colección breviaríos núm. 302, 1981, pág. 14.
- 3 Ma. Fernanda García de los Arcos, *Estructuras feudales y formación del capitalismo en Europa Occidental*, UAM-Iztapalapa, México, 1985, págs. 77-80.
- 4 *Ibid.*, pág. 82.
- 5 *Ibid.*

- 6 Perry Anderson, *El Estado absolutista*, Siglo XXI, México, 2a edición, 1980, pág. 14.
- 7 Louis Althusser, *Montesquieu, la política y la historia*, Ciencia Nueva, España, 1968, págs. 97, citado en *Ibid.*, pág. 204.
- 9 Perry Anderson, *op. cit.*, pág. 12.
- 10 *Ibid.*, pág. 26.
- 11 Göran Therborn, *¿Cómo domina la clase dominante?*, Siglo XXI, México, 3a. edición, 1981, pág. 41.
- 12 M. Fernanda García de los Arcos, *op. cit.*, pág. 80.
- 13 *Ibid.*, pág. 70.

- 14 Barrinton Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, España, 2a. edición, 1976, pág. 57.
- 15 Perry Anderson, *op. cit.*, pág. 28.
- 16 Max Weber, *Economía y sociedad*, FCE, México, 3a. reimpresión, 1977, págs. 173-180.
- 17 Perry Anderson, *op. cit.*, pág. 28.
- 18 *Ibid.*, págs. 28-29.
- 19 *Ibid.*, págs. 27-28.
- 20 María Fernanda García de los Arcos, *op. cit.*, pág. 90.
- 21 Perry Anderson, *op. cit.*, pág. 31.
- 22 María Fernanda García de los Arcos, *op. cit.*, pág. 80.
- 23 Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, Siglo XXI, México, 1972, pág. 29.
- 24 *Ibid.*, págs. 29-30.
- 25 Hegel citado en *Ibid.*, pág. 31.
- 26 Ernst Kantorowicz, citado en *Ibid.*
- 27 Max Weber, *op. cit.*, págs. 1062-1063.
- 28 Michel Tigar y Madelaine Levy, *El derecho y el ascenso del capitalismo*, Siglo XXI, México, 1978, pág. 121.
- 29 *Ibid.*
- 30 Georges Lefebvre, *La Revolución francesa y el Imperio (1787-1815)*, FCE, México, colección breviarios núm. 151, 3a reimpresión, 1973, pág. 33.
- 31 María Fernanda García de los Arcos, *op. cit.*, págs. 73 y 83.
- 32 B. Moore, *op. cit.*, pág. 45.
- 33 Albert Soboul, *Para comprender la Revolución francesa*, Grijalvo, España, 1983, pág. 14.
- 34 G. Lefebvre, *op. cit.*, pág. 33.
- 35 Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Taurus, España, 2a. edición, 1981, pág. 17.
- 36 Cita de Bernard Groethuysen, en *Ibid.*, pág. 14.
- 37 *Ibid.*
- 38 Cita de Montesquieu en Ma. del Carmen Iglesias, *El pensamiento de Montesquieu*, Alianza Universidad, España, pág. 315.
- 39 *Ibid.*, pág. 313.
- 40 *Ibid.*, pág. 386.
- 41 E. García de Enterría, *op. cit.*, pág. 15.
- 42 Irving Louis Horowitz, *Fundamentos de la sociología política*, FCE, México, 1977, pág. 42.
- 43 A. Soboul, *op. cit.*, pág. 11.
- 44 M. F. G. de los Arcos, *op. cit.*, págs. 180-181.
- 45 *Ibid.*, págs. 181-182.
- 46 A. Soboul, *op. cit.*, pág. 15.
- 47 *Ibid.*, pág. 16.
- 48 *Ibid.*, pág. 14.
- 49 *Ibid.*, pág. 15.
- 50 *Ibid.*, págs. 15-16.
- 51 Citas, E. Kant y B. Groethuysen, en García de Enterría, *op. cit.*, pág. 20.
- 52 M. Tigar y M. Levi, *op. cit.*, págs. 218 y 219.
- 53 *Ibid.*, pág. 219.
- 54 *Ibid.*
- 55 M. Weber, *op. cit.*, pág. 1065.
- 56 *Ibid.*, pág. 591.
- 57 A. Soboul, *op. cit.*, pág. 47.
- 58 M. Krieger, *op. cit.*, pág. 19.
- 59 A. Soboul, *op. cit.*, pág. 47.
- 60 Anderson, *op. cit.*, pág. 90.
- 61 *Ibid.*, pág. 91.
- 62 *Ibid.*, págs. 91-92.
- 63 B. Moore, *op. cit.*, págs. 57-58.
- 64 *Ibid.*, pág. 58.
- 65 *Ibid.*
- 66 M. Krieger, *op. cit.*, pág. 33.
- 67 B. Moore, *op. cit.*, pág. 33.
- 68 *Ibid.*
- 69 M. García de los Arcos, *op. cit.*, pág. 188.
- 70 Tocqueville citado en H. Jacoby, *op. cit.*, pág. 34.
- 71 H. Jacoby, *op. cit.*, pág. 34.
- 72 Anderson, *op. cit.*, págs. 92-93.
- 73 D' Avenel citado en H. Jacoby, *op. cit.*, pág. 32.
- 74 M. Krieger, *op. cit.*, págs. 48-49.
- 75 *Ibid.*, pág. 19.
- 76 Patrick Ravignat, *Lo que verdaderamente dijo Napoleón*, Aguilar, México, 1970, pág. 82.

- 77 P. Anderson, *op. cit.* pág. 98.
 78 *Ibid.*, pág. 99.
 79 H. Jacoby, *op. cit.*, pág. 35.
 80 *Ibid.*
 81 M. Krieger, *op. cit.*, págs. 18-19.
 82 A. Soboul, *op. cit.*, pág. 35.
 83 *Ibid.*, pág. 36.
 84 *Ibid.*
 85 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América (I)*, Alianza Ed., España, 1980, pág. 91.
 86 P. Ravignaut, *op. cit.*, págs. 92-93.
 87 E. García de Enterría, *op. cit.*, pág. 43.
 88 Tocqueville citado en *Ibid.*, pág. 47.
 89 *Ibid.*
 90 Haurriou citado en *Ibid.*, pág. 38.
 91 *Ibid.*, pág. 48.
 92 *Ibid.*, pág. 50.
 93 A. Tocqueville, *op. cit.*, pág. 265.
 94 Tocqueville citado en E. G. de Enterría, *op. cit.*, pág. 50.
 95 K. Marx, *op. cit.*, págs. 143-144.
 96 N. Bonaparte citado en P. Ravignaut, *op. cit.*, pág. 104.
 97 *Ibid.*, pág. 79.
 98 *Ibid.*, pág. 80.
 99 Raymon Aron, *Ensayo sobre las libertades*, Alianza Editorial, España, 1966, pág. 21.
 100 N. Bonaparte citado en P. Ravignaut, *op. cit.*, pág. 81.
 101 *Ibid.*, págs. 82 y 112.
 102 *Ibid.*, pág. 91.
 103 *Ibid.*, pág. 92.
 104 *Ibid.*, pág. 92.
 105 Napoleón citado en *Ibid.*
 106 Tocqueville citado en E. G. de Enterría, *op. cit.*, págs. 57 y 58.
 107 Cornevin citado en *Ibid.*, pág. 59.
 108 Cornevin citado en *Ibid.*
 109 Cornevin citado en *Ibid.*, pág. 60.
 110 Cornevin citado en *Ibid.*
 111 N. Bonaparte citado en P. Ravignaut, *op. cit.*, pág. 110.
 112 Cornevin citado en E. G. de Enterría, *op. cit.*, págs. 60-61.
 113 James T. Schleifer, *Cómo nació la democracia en América*, FCE, México, pág. 162.
 114 Tocqueville citado en *Ibid.*, pág. 162.
 115 Tocqueville citado en *Ibid.*
 116 Tocqueville citado en *Ibid.*
 117 Tocqueville citado en *Ibid.*, pág. 165.
 118 N. Bonaparte citado en P. Ravignaut, *op. cit.*, pág. 104.
 119 N. Bonaparte citado en *Ibid.*, pág. 110.
 120 E. García de Enterría, *op. cit.*, pág. 58.
 121 N. Bonaparte citado en *Ibid.*, pág. 59.
 122 Ponteil, citado en *Ibid.*, pág. 117.
 123 *Ibid.*, págs. 118-119.
 124 Duverger de Hauranne citado en *Ibid.*, págs. 119-120.
 125 H. Taine citado en *Ibid.*, pág. 123.
 126 *Ibid.*, pág. 124.
 127 N. Bonaparte citado en P. Ravignaut, *op. cit.*, pág. 74.
 128 Max Weber, *Escritos políticos, (I)* Folios Ediciones, México, 1982, pág. 75.
 129 *Ibid.*, pág. 37.
 130 Issac Deutscher, *Las raíces de la burocracia*, 2a. edición, Anagrama, España, 1978, pág. 39.